



Bruxelles, den 10.2.2016  
COM(2016) 85 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG  
RÅDET**

**om status over gennemførelsen af de prioriterede foranstaltninger i den europæiske  
dagsorden for migration**

**DA**

**DA**

## Meddelelse om status over gennemførelsen af de prioriterede foranstaltninger i den europæiske dagsorden for migration

### I INDLEDNING: HÅNDTERING AF FLYGTNINGEKRISEN

*Der er på verdensplan over 60 millioner flygtninge eller internt fordrevne personer – den værste flygtningekrise siden 2. verdenskrig. Konflikter og kriser i Syrien og andre steder har virkelig sat skred i situationen, men underliggende faktorer som demografi, klimaforandringer, fattigdom og globalisering inden for transport og kommunikation har alle haft indflydelse på det rekordhøje antal migranter og flygtninge, der kom til EU i 2015. Kombinationen af disse faktorer forventes ikke at ændre sig i den nærmeste fremtid. I 2016 må vi derfor styrke EU's migrationssystem mærkbart. Vi skal væk fra blot at håndtere følgerne af ukontrollerede strømme af migranter, der kommer til EU på irregulær vis, og i stedet blive i stand til at styre disse strømme og efterhånden skabe kontrollerede og lovlige indrejsemuligheder for dem, der har behov for beskyttelse. Samtidig skal vi hurtigt og effektivt have identificeret de personer, som ikke har ret til ophold i EU, og have dem sendt tilbage.*

*I anden halvdel af 2015 rejste et hidtil uset antal personer ind i EU på irregulær vis. I oktober 2015, da situationen var værst, kom over 200 000 personer til Grækenland på blot en måned. Selv med et fald til lidt over 60 000 personer i januar er tallet højt for vintermånederne i forhold til tidligere år. Eskaleringen af konflikten i Syrien i de seneste dage forventes at føre til endnu større flygtningestrømme til Tyrkiet. Det betyder, at der fortsat vil være brug for europæisk solidaritet i overensstemmelse med de forpligtelser, EU har som følge af Genèvekonventionen om flygtningsretsstilling fra 1951 og de humanitære værdier, alle EU-medlemsstater har tilsluttet sig. EU må også hjælpe flygtninge tættere på deres hjem, så de ikke bliver nødt til at foretage den farlige rejse. Selv om der er et stort ønske om at se et fald i menneskestrømmene i betragtning af de ofte overbebyrdede nationale og lokale myndigheder, skal man ikke gøre sig nogen illusioner om, at flygtningekrisen ender, før der findes en endelig løsning på de grundlæggende årsager – uroligheder, krig og terror i Europas umiddelbare nærhed, navnlig krigen og grusomhederne i Syrien. Det eneste ansvarlige at gøre er at se sandheden i øjnene og åbent og ærligt gøre rede for den over for borgerne, samt at gøre en større indsats for at tackle konsekvenserne af situationen i EU bedre og mere effektivt ved hjælp af en mere koordineret tilgang og i overensstemmelse med de europæiske regler og værdier.*

*I de seneste måneder har der dannet sig en rute gennem det østlige Middelhavsområde og det vestlige Balkan, hvor migranter hurtigt rejser nordpå ved at krydse den ene grænse efter den anden helt i strid med principperne i det fælles europæiske asylsystem og Schengenreglerne. Det har fået adskillige medlemsstater til midlertidigt at genindføre kontrol ved de indre grænser, hvilket sætter spørgsmålstegn ved, om den fri bevægelighed i Schengenområdet fungerer, og ved Schengenrådets fordele for EU-borgere og den europæiske økonomi. Sikkerheden er yderst vigtig, især efter de seneste terrorangreb i Europa, og visse medlemsstater har hævdet, at sikkerhedshensynet berettiger sådanne midlertidige foranstaltninger. Målet må være at sikre, at alle, som rejser ind i EU, er genstand for en grundig sikkerhedskontrol.*

*I de seneste seks måneder har Europa-Kommissionen hele tiden arbejdet for, at der fra europæisk side gøres en hurtig og koordineret indsats. Den har fremlagt en række forslag, der skal give medlemsstaterne de fornødne værktøjer til at styre det store antal migranter, og mange af disse forslag er allerede vedtaget af Europa-Parlamentet og Rådet. Vi har styrket Europas asyl- og migrationspolitik, således at den er rustet til de nye udfordringer. Det er sket ved hjælp af tiltag, der bl.a. omfatter en tredobling af EU's tilstedeværelse til søs, et nyt system med solidaritet i nødsituationer, hvor asylansøgere omfordeles fra de hårdest ramte lande, en hidtil uset mobilisering af EU-budgettet på over 10 mia. EUR til flygtningekrisen og bistand til de hårdest ramte lande, en ny*

*koordinerings- og samarbejdsramme for Vestbalkanlandene, et nyt partnerskab med Tyrkiet og endelig et ambitiøst forslag til en ny europæisk grænse- og kystvagt.*

*Selv om vigtige forudsætninger for et bæredygtigt system til migrationsstyring nu er på plads på papiret, mangler den hurtige og fuldstændige gennemførelse i praksis stadig. I december gjorde Europa-Kommissionen status over, hvilke fremskridt der var gjort med at gennemføre de beslutninger, medlemsstaterne havde truffet, og konstaterede, at gennemførelsen gik for langsomt. To måneder senere var der gjort visse fremskridt inden for en række emner. Det forholder sig dog stadig sådan, at adskillige frister ikke er blevet overholdt, og at det går trægt med at opfylde mange forpligtelser. Alle medlemsstater må på højeste niveau påtage sig det politiske ansvar for at sikre, at de nationale og lokale myndigheder med den koordinerede europæiske fremgangsmåde, der er fastlagt, bliver i stand til hurtigt og effektivt at håndtere flygtningekrisen i praksis ved hjælp af den støtte og bistand, som EU har stillet til rådighed i løbet af de seneste måneder.*

*EU's højeste prioritet i dag er at få styr på grænseforvaltningen langs ruten i det østlige Middelhavsområde/det vestlige Balkan. På Det Europæiske Råds kommende møde skal lederne forpligte sig til at træffe de foranstaltninger, der måtte være nødvendige for inden foråret at få migrationssystemet til at fungere ordentligt igen og sikre kontrol af de irregulære og ukontrollerede strømme af migranter, der kommer via det østlige Middelhavsområde/det vestlige Balkan. Dette kræver, at alle medlemsstater er rede til træffe svære beslutninger, handle beslutsomt, tage ansvar og udvise solidaritet.*

*Vigtigst af alt er, at medlemsstaterne lover ikke at "vinke dem igennem", som udtrykker ønske om at søge asyl et andet sted. Migranter, som kommer til EU, skal være klar over, at de får beskyttelse, hvis de har brug for det, men at det ikke er op til dem at beslutte hvor. Hvis de ikke er berettiget til beskyttelse, vil de blive sendt tilbage i fuld overensstemmelse med non refoulement-princippet.*

*Grækenland og lande på den videre Vestbalkanrute har brug for stor støtte, hvis de effektivt skal kunne registrere og tage sig af dem, der har brug for beskyttelse, og sende dem, der ikke har ret til beskyttelse, tilbage til deres hjemland eller til andre sikre tredjelande, de er rejst igennem. De andre medlemsstater skal vise deres vilje til at påtage sig en del af ansvaret for at sikre modtagelse og beskyttelse af dem, som er berettiget hertil, ved at fremskynde gennemførelsen af de nødforordningsordninger, der har eksisteret siden september 2015. På samme måde skal Grækenland naturligvis træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at kunne vende tilbage til den normale anvendelse af Schengenreglerne for kontrol ved de ydre grænser og Dublinreglerne, men landet kan ikke stå alene med konsekvenserne af flygtningekrisen og bør fortsat modtage finansiel støtte og teknisk bistand fra EU-institutionerne og EU-agenturerne og fra alle de øvrige medlemsstater, således at det kan påtage sig det ansvar, det har som den medlemsstat, hvortil den første indrejse sker, i overensstemmelse med de EU-regler, man har vedtaget i fællesskab.*

*I denne meddelelse gøres status over gennemførelsen af de initiativer, der er aftalt som følge af flygtningekrisen, og der peges på centrale områder, hvor der er behov for en større indsats her og nu, hvis der skal skabes kontrol over situationen. Kommissionen vil forud for Det Europæiske Råds møde i marts komme med yderligere input til de mere grundlæggende ændringer, der er en forudsætning for en mere langsigtet migrationspolitik, især til reformen af Dublinsystemet.*

**EU's ledere bør for at bidrage til en mere effektiv håndtering af flygtningekrisen forpligte sig til følgende på Det Europæiske Råds møde i februar:**

- Etableringen af hotspotcentrene i Grækenland og Italien bør afsluttes hurtigst muligt for at sikre registreringen af og hjælpen til migranter og flygtninge i overensstemmelse med

princippet om, at ingen bør komme til EU uden at være behørigt registreret og uden at have fået optaget fingeraftryk. Dette skal ske med særlig EU-støtte, således man sikrer øget modtagelseskapacitet og fuldt ud fungerende asyl- og tilbagesendelsesprocedurer.

- Metoden med at "vinke migranter igennem" skal bringes til ophør, og der skal insisteres mere på at anvende EU-reglerne for asyl og grænseforvaltning.
- Den aftalte omfordelingsmekanisme skal gennemføres væsentligt hurtigere for at lette presset på Italien og Grækenland.
- De bestemmelser, som gør det muligt at sende asylansøgere tilbage til sikre tredjelande, skal anvendes mere konsekvent og ensartet.
- Den aftalte tilgang til bedre samarbejde og koordination mellem lande langs Vestbalkanruten skal gennemføres.
- Der skal gøres en større indsats på alle områder for at sikre effektive tilbagesendelser og tilbagesendelser og for at gøre noget ved de underliggende årsager til migration ved at udnytte enhver mulighed, herunder handelspræferencer og udvikling, for at sikre, at tredjelandes forpligtelser udmøntes i konkrete resultater.
- Tiltag som led i EU's og Tyrkiets fælles handlingsplan skal fremmes med henblik på at dæmme op for strømmene fra Tyrkiet, og projekter under faciliteten til fordel for flygtninge i Tyrkiet skal gennemføres snarest.
- Der skal opnås bedre kontrol ved de ydre grænser ved at nå til enighed om den europæiske grænse- og kystvagt senest i juni og gøre denne operationel i løbet af sommeren.
- Der skal ydes hjælp til at dække de mest basale behov blandt sårbare migranter og flygtninge, især børn.
- EU's kapacitet til at yde humanitær bistand til tredjelande skal øges, og der skal skabes kapacitet til at yde humanitær bistand inden for EU for at hjælpe lande, som står med et stort antal flygtninge og migranter.
- Der skal ydes større EU-støtte til syriske flygtninge, herunder ved at åbne op for lovlige indrejsemuligheder i form af genbosættelse og godkendelse af den frivillige ordning med Tyrkiet om indrejse af humanitære årsager som henstillet af Kommissionen den 15. december 2015.

## II. IVÆRKSATTE TILTAG

### II.1 Operationelle foranstaltninger

#### *Håndtering af tilstrømningen af migranter og flygtninge*

Redningsaktioner til søs var EU's førsteprioritet. I løbet af 2015 blev over 250 000 personer<sup>1</sup> reddet takket være Frontex' fælles operationer **Triton** og **Poseidon**. Disse aktioner og udsendelsen af Frontex' hurtige grænseindsatshold i Det Ægæiske Hav bidrog til, at over en million irregulære immigranter blev opdaget, og at over 900 personer, der var under mistanke for smugleri, blev pågrebet.

EU's indsats er også rettet direkte mod menneskesmuglere. I det sydlige og centrale Middelhavsområde er EUNAVFORMEDs Operation Sophia kommet godt ind i en fase, der indebærer

---

<sup>1</sup> Operation Triton blev tredoblet i størrelse i maj i det centrale Middelhavsområde og takket være den er 155 000 personer blevet reddet i perioden fra den 1.1.2015 til den 31.1.2016. Indsatsen i det østlige Middelhavsområde blev øget i december 2015 ved hjælp af operation Poseidon, og det har betydet, at over 107 000 personer er blevet reddet i samme periode.

ombordstigning, ransagning, beslaglæggelse og omdirigering i internationale farvande af fartøjer, der mistænkes for at blive anvendt til menneskesmugling eller menneskehandel. Operationen har indtil videre betydet, at over 9 000 personer er blevet reddet, og det er nu muligt at udvide operationerne til libyske territorialfarvande, hvis den institutionelle og politiske udvikling i Libyen tillader det.

EU-agenturerne Europol, Frontex og Eurojust har øget deres kapacitet til at bekæmpe smugling af migranter ved hjælp af større koordinering, ekstra ressourcer og en permanent tilstedeværelse i medlemsstater under pres. Dette indebærer indhentning af oplysninger på stedet i hotspotområderne for at hjælpe de nationale myndigheder med at indsamle oplysninger og iværksætte undersøgelser. I 2015 blev 10 735 nye personer, som mistænkes for at have tilknytning til smugling af migranter, opført i Europol's database – som i øjeblikket har efterretningsoplysninger om over 38 600 mistænkte. Europol vil den 22. februar lancere det europæiske center for migrantsmugling, som er et EU-knudepunkt for oplysninger om smugling af migranter<sup>2</sup>.

Med stor målrettet EU-støtte har Grækenland og Italien påbegyndt – og i visse tilfælde færdiggjort – **de hotspotcentre**<sup>3</sup>, som skal sikre, at tredjelandsstatsborgere, der på irregulær vis passerer EU's ydre grænser, screenes, identificeres og får optaget fingeraftryk. Registreringen er et afgørende første skridt i kontrollen og styringen af strømmene. Hotspotcentrene er udformet således, at integrerede hold af grænsevagter kan arbejde i særlige faciliteter døgnet rundt alle ugens dage. Alle, som ankommer ved de ydre grænser, skal registreres, have optaget fingeraftryk og have deres dokumenter kontrolleret i nationale og internationale sikkerhedsdatabaser. Tredjelandsstatsborgere, som indrejser på irregulær vis, skal dernæst placeres i en af følgende tre kategorier: det nationale asylsystem, det europæiske omfordelingssystem eller tilbagesendelsessystemet. **Andelen af migranter, som har fået optaget deres fingeraftryk i Eurodac-databasen, er i Grækenland steget fra 8 % i september 2015 til 78 % i januar 2016 og i Italien fra 36 % til 87 % i samme periode**<sup>4</sup>. Disse tal forventes at blive bedre, efterhånden som hotspotcentrene bliver fuldt ud operationelle. Kommissionen har en fast repræsentant i begge medlemsstater, som udelukkende har til opgave at hjælpe de nationale myndigheder. Der er i øjeblikket kun udsendt 518 Frontex-eksperter og 21 eksperter fra Det Europæiske Asylstøttekontor, hvilket er utilstrækkeligt. Det er gået bedre med medlemsstaternes reaktion på anmodningen om hurtige indsatshold<sup>5</sup>.

Kommissionen har trukket på EU-budgettet i en hidtil uset grad for at kunne afsætte over 10 mia. EUR til flygtningekrisen. En styrkelse af den finansielle nødhjælp betød f.eks., at der var 174 mio. EUR til rådighed i 2015; midlerne blev hurtigt taget i anvendelse og var brugt op ved årets udgang. I 2016 er der ligeledes stillet 161 mio. EUR til rådighed. Der er ydet ca. 146 mio. EUR i form af finansiell nødhjælp til Grækenland.

Et andet centralt element i EU-støtten har været **omfordeling**. Både lovgivning og strukturer er indført, således at der nu kan foretages en omfordeling af op til 160 000 personer med et klart behov

---

<sup>2</sup> Centret vil med 30 ansatte blive et informationsknudepunkt, men vil også udbygge samarbejdet mellem centrale organer såsom de finansielle efterretningsenheder, enheden til internetindberetning og medlemsstaternes nationale kontaktpunkter.

<sup>3</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet: Statusrapport om oprettelsen af hotspotcentre i Grækenland og Italien, COM(2015) 678 final og COM(2015) 679 final af 15. december 2015. Se bilag 2 og 3.

<sup>4</sup> Italien og Grækenland var blandt de fire medlemsstater (foruden Cypern og Kroatien), hvor Kommissionen havde indledt traktatbrudssager vedrørende Eurodacforordningen.

<sup>5</sup> Frontex har fået tilsagn om 83 % af de eksperter, det har bedt om i sin aktuelle anmodning. Det Europæiske Asylstøttekontor har anmodet om 374 eksperter og fået tilsagn om 201.

for international beskyttelse til andre medlemsstater<sup>6</sup>. Der er via EU-budgettet ydet 640 mio. EUR til omfordelingen<sup>7</sup>, men der skal gøres langt større fremskridt (se afsnittet om omfordeling og bilag 4).

Som reaktion på det voldsomme migrationspres og navnlig de vanskeligheder, Sverige har haft, foreslog Kommissionen i december, at Sveriges forpligtelser ifølge omfordelmingsmekanismen skulle suspenderes midlertidigt. Kommissionen foreslår nu også en lignende suspension af Østrigs omfordelingsforpligtelser.

I december godkendte Kommissionen et program til 80 mio. EUR, som skal bidrage til dels at øge **modtagelseskapaciteten** til at indkvartere migranter og flygtninge i Grækenland, således at den nærmer sig det aftalte mål på 50 000 ekstra pladser, herunder et netværk på 20 000 pladser til asylansøgere, som forvaltes af FN's Højkommisariat for Flygtninge (UNHCR) ved hjælp af en kuponordning, dels at støtte oprettelsen af 7 000 pladser i hotspotsområderne. Der er fundet 14 950 pladser som led i kuponordningen.

Kommissionen har oprettet en taskforce, som skal udarbejde en informationsstrategi for migranter med henblik på at indkredse og videreformidle nyttige **informationer** til asylansøgere om deres rettigheder og forpligtelser. Det er meget vigtigt, at folk ved, at de har ret til at ansøge om asyl, men ikke til at vælge i hvilken medlemsstat, og at de orienteres ordentligt om følgerne af omfordelmingsmekanismen. Den første informationspakke om asyl og omfordeling findes på 14 sprog<sup>8</sup> og anvendes nu af EASO i hotspotcentre.

### *Solidaritet og ansvar*

**EU-civilbeskyttelsesmekanismen** har været taget i brug for at støtte fem lande, hvoraf anmodningerne fra de fire lande Serbien, Slovenien, Kroatien og Grækenland stadig er aktive. I alt 15 lande har tilbudt bistand og leveret f.eks. telte, sengeudstyr, personlige værnemidler, varmeapparater, generatorer og belysning. Europa-Kommissionen yder finansiell støtte til transporten af den bistand, de deltagende stater tilbyder, og fremmer den overordnede koordinering af transport og logistik. Kommissionen øgede for nylig sin finansielle støtte og dækker nu 85 % af transportomkostningerne til bistanden, men der er anmodninger om bistand fra medlemsstater, som endnu ikke besvaret, jf. bilag 9.

Kommissionen har tilrettelagt ugentlige møder for at føre tilsyn med den 17-punktsplan, som EU-lederne vedtog et møde, der var arrangeret af formand Jean-Claude Juncker, om flygtningestrømme langs **Vestbalkanruten**. På et tidspunkt, hvor kommunikationen nærmest var brudt sammen, var denne koordinering afgørende for at mindske risikoen for, at der blev truffet uventede foranstaltninger i et land, som ville få indflydelse på et andet. Den er blevet understøttet af direkte støtte. Kommissionen har afsat 10 mio. EUR til Serbien og Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien for at gøre en reel forskel ved at øge den operationelle kapacitet i forbindelse med migrationsstyring<sup>9</sup>. Dette er oven i de 22 mio. EUR, der er afsat til humanitær bistand.

## **II.2 Den eksterne dimension**

---

<sup>6</sup> På medlemsstaternes forum om omfordeling og genbosættelse i september, som var tilrettelagt af Kommissionen, blev der opnået enighed om de forskellige faser af den praktiske gennemførelse af omfordelingen.

<sup>7</sup> Herunder et tilskud på 20 mio. EUR i december til gennemførelsen i Grækenland samt et fast beløb på 6 000 EUR til medlemsstaterne for hver omfordelt person samt 500 EUR til transportudgifter. Sidstnævnte vil blive udbetalt til medlemsstater i forbindelse med de næste rater af midler til programmer under Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden og Fonden for Intern Sikkerhed.

<sup>8</sup> Engelsk, fransk, spansk, italiensk, portugisisk, arabisk, farsi, armensk, pashto, russisk, somalisk, albansk, tigrinsk og urdu.

<sup>9</sup> Samt et regionalt program til yderligere 8 mio. EUR.

Den eksterne og interne dimension af migrationen hænger nøje sammen. EU's indsats har især drejet sig om at gøre noget ved de grundlæggende årsager til de stigende flygtningestrømme, såvel grundene til at de opstår, som til at de fremmes, og om at hjælpe flygtningene tættere på deres hjemland, således at det slet ikke er nødvendigt for dem at foretage den farefulde rejse til Europa. Indsatsen har også handlet om at øge samarbejdet om migration med oprindelseslande eller transitlande uden for EU og gøre det til en væsentlig del af disse landes bilaterale partnerskab med EU og EU's medlemsstater.

I de **diplomatiske bestræbelser** på at løse kriser, f.eks. i Syrien og Libyen, og på at bekæmpe truslerne fra Daesh fokuseres på de grundlæggende årsager til strømmene med det formål at skabe stabile forhold, som flygtningene kan vende tilbage til. Sådanne bestræbelser er nødt til at blive gjort på internationalt plan. I Libyens tilfælde har EU været med til at yde politisk, finansiel og logistisk støtte til USA's bestræbelser på at gøre en ende på den politiske og sikkerhedsmæssige krise. Der er opnået væsentlige resultater i de seneste måneder med undertegnelsen af den libyske politiske aftale i december. Resultaterne er dog skrøbelige og skal konsolideres hurtigst muligt med en national samlingsregering, der har tilstrækkelig myndighed til at kunne håndtere de trusler og udfordringer, Libyen står over for. Den aftale, der blev undertegnet i december, skal følges op af en national samlingsregering, der kan tackle de trusler og udfordringer, landet står overfor: EU står klar med en hjælpepakke på 100 mio. EUR til støtte for en kommende regering. Med hensyn til Syrien spiller EU, som også er den største donor af humanitær bistand og udviklingsbistand, fortsat en vigtig rolle for oprettelsen af en international støttegruppe til fordel for Syrien og dennes virke, bl.a. den indsats, der førte til en enstemmig vedtagelse af FN's Sikkerhedsråds resolution, som indeholder køreplanen for de interne forhandlinger i Syrien og den politiske proces. Da kampene i Nordsyrien tager til i styrke, bør den diplomatiske indsats øges.

EU har reageret på de forfærdelige følger af den syriske krise på forskellig måde. Hvad angår **humanitær bistand til Syrien** og de omkringliggende værtslande var bidraget fra EU-budgettet i 2015 på over 400 mio. EUR – en del af EU's samlede tilsagn på mere end 5 mia. EUR til humanitær bistand, udviklingsbistand og stabiliseringsbistand. Dette omfattede direkte støtte til de syrere, som stadig er i Syrien, samt til de lande, der har den største andel af syriske flygtninge pr. indbygger. Der blev afsat over 160 mio. EUR til livreddende aktioner i selve Syrien på områder som sundhed, beskyttelse, vand, sanitet, fødevarer og indkvartering: derudover 97 mio. EUR til flygtninge i Libanon, 58 mio. EUR til Jordan og 35 mio. EUR til Tyrkiet. **EU's regionale trustfond som reaktion på krisen i Syrien** er et meget fleksibelt og effektivt redskab til at samle EU's og EU-medlemsstaternes bistand og få den fordelt. Den har hidtil skaffet bidrag på 654 mio. EUR, selv om de nationale bidrag endnu ikke har nået målet om at nå op på samme beløbsstørrelse som bidraget fra EU-budgettet<sup>10</sup>. Fonden støtter op til 1,5 millioner syriske flygtninge og overbebyrdede værtssamfund i Libanon, Tyrkiet, Jordan og Irak ved at yde basal uddannelse og beskyttelse af børn, bedre adgang til sundhedspleje, bedre vand- og spildevandsinfrastruktur samt støtte til erhvervsmuligheder og social inklusion. Som annonceret på sidste uges **konference i London "Supporting Syria and the region"** vil EU's bidrag til Syrien som følge af krisen i 2016 nå op på 1,115 mia. EUR. Kommissionen træffer foranstaltninger til at sikre, at EU's bidrag vil fortsætte på samme niveau i 2017. På konferencen tog Kommissionen også en førende rolle i den internationale indsats ved at foreslå, at der udarbejdes vidtspændende løsninger, de såkaldte "compacts", til Jordan og Libanon. Det er omfattende pakker, som indeholder en række politiske foranstaltninger inden for alle EU's kompetencer, bl.a. handelspræferencer.

På **Valletta-topmødet om migration** i november 2015 samledes europæiske og afrikanske stats- og regeringschefer for at styrke samarbejdet om migration mellem oprindelseslande, transitlande og

---

<sup>10</sup> Se bilag 7. Indtil videre er der afsat 654 mio. EUR til Trustfonden for Syrien, hvoraf 594 mio. EUR er fra EU-budgettet, mens 19 medlemsstater foreløbigt kun har afsat 60,5 mio. EUR.

bestemmelseslande. På mødet blev behovet for at gøre en større indsats for at begrænse den irregulære migration til Europa og integrere migrationsspørgsmålet i udviklingssamarbejdet understreget, og der blev aftalt konkrete tiltag, som skal gennemføres inden udgangen af 2016. EU oprettede en **nødtrufond for Afrika** med henblik på dels at skabe stabilitet og behandle de grundlæggende årsager til irregulær migration og til, at mennesker fordrives, dels at etablere et samarbejde om migration med oprindelses- og transitlande. Finansieringsniveauet er tæt på 1,9 mia. EUR, men endnu en gang svarer de nationale bidrag langt fra til EU's, idet de nationale bidrag kun er på knap 82 mio. EUR<sup>11</sup>. Der er allerede aftalt projekter til et samlet beløb på over 350 mio. EUR, som vedrører områder som jobskabelse, bedre styring af migration og øget sikkerhed<sup>12</sup>. Derudover har EU fastholdt støtten til flygtninge og internt fordrevne i Libyen. På det diplomatiske plan har den højtstående repræsentant/Kommissionens næstformand også taget initiativ til, at migration og sikkerhed indgår i de politiske bilaterale prioriteter med afrikanske lande.

**EU's og Tyrkiets fælles handlingsplan**<sup>13</sup> var et skridt fremad i samarbejdet til fordel for syrere, der nyder midlertidig beskyttelse i Tyrkiet, og i migrationsstyringen med henblik på at håndtere den krise, der er opstået som følge af situationen i Syrien (se afsnittet om samarbejdet med Tyrkiet nedenfor). EU og EU-medlemsstaterne vil øge samarbejdet med Tyrkiet og øge deres politiske og finansielle deltagelse væsentligt. Den nye **facilitet for flygtninge i Tyrkiet**, som blev oprettet af Kommissionen den 24. november 2015, og hvis midler medlemsstaterne nåede til enighed om den 3. februar 2016, er et vigtigt EU-bidrag, som afspejler viljen til at tage del i ansvaret. Faciliteten samler EU's budgetmidler og medlemsstaternes ressourcer, således at der nu kan ydes en omfattende og koordineret bistandspakke med henblik på at hjælpe 2 millioner syriske flygtninge i Tyrkiet. Den vil beløbe sig til **3 mia. EUR** i 2016-17.

### III. PRIORITEREDE FORANSTALTNINGER DE KOMMENDE UGER OG MÅNEDER

Det meget store pres som følge af tilstrømningen af flygtninge og migranter udgør en stor udfordring for EU's migrationsstyring. Procedurerne for grænseforvaltning og asyl gjorde det ikke muligt at klare denne situation ved migranternes første indrejsested. Der blev skabt en strøm af flygtninge og migranter, hvilket klart er i strid med de centrale regler i EU's asylsystem. Flygtningene selv forsøgte at rejse til den ønskede destination, men i EU's asylregler er det fastsat, at de skal ansøge om beskyttelse i det første EU-land, de ankommer til. En række lande langs ruten begyndte at opfatte sig selv udelukkende som transitlande snarere end at tage deres del af ansvaret for at behandle asylansøgninger. Resultatet var, at anvendelsen af reglerne brød sammen, og der kom et

---

<sup>11</sup> Se bilag 7.

<sup>12</sup> Af eksempler kan nævnes: Mali: 3 projekter til en værdi af 43,5 mio. EUR til at hjælpe lokale myndigheder og sårbare befolkningsgrupper i Nordmali og til at skabe beskæftigelse i resten af landet; Niger: to projekter til en værdi af 32 mio. EUR, som skal gennemføres i Agadez-regionen for at hjælpe myndighederne med at styre migrationsstrømmene og fremme holdbare alternativer til irregulær migration; Senegal: et projekt til en værdi af 8 mio. EUR, som skal hjælpe de mest sårbare befolkningsgrupper i landet ved at forbedre levevilkårene og styrke lokalbefolkningen; Khartoumprocessen: et projekt til en værdi af 40 mio. EUR, som skal forbedre migrationsstyringen gennem kapacitetsopbygning og bedre basalt udstyr, udformning af politikker og lovgivning om handel og smugling og oplysningskampagner om farerne ved irregulær migration; Etiopien: et projekt til en værdi af 20 mio. EUR med henblik på at forbedre levevilkårene for migranter og personer, der er vendt tilbage, ved hjælp af erhvervsuddannelse, mikrofinansiering og jobskabelse, således at der skabes de rette vilkår for de etiopiske flygtninge, der vender tilbage og skal reintegreres; Somalia: et projekt til en værdi af 50 mio. EUR til støtte for somaliske flygtninges frivillige tilbagevenden til regioner i Somalia med stabile forhold, således at der skabes et gunstigt miljø for deres tilbagevenden og reintegrering.

<sup>13</sup> Den fælles handlingsplan blev taget i brug på topmødet mellem EU's stats- og regeringschefer og Tyrkiet den 29.11.2015. Se bilag 1.



uforholdsmæssigt stort og ubærligt pres på de tre vigtigste destinationsmedlemsstater. Det gjorde det også langt sværere at få sat gang i omfordelingen. At genskabe ordnede forhold under disse omstændigheder kræver en hurtig og koordineret indsats på EU-plan for at afhjælpe de umiddelbare problemer og mindske selve omfanget af tilstrømningen af migranter.

### *III.1 Stabilisering af situationen i de medlemsstater, der er under størst pres*

Der er helt klart brug for en indsats for at lette det massive pres på de medlemsstater, der i første omgang modtager størstedelen af flygtningene og migranterne i EU - en indsats, som kræver alle medlemsstaters opbakning, så der kan ydes bistand til især Grækenland og Italien.

**Hotspottilgangen** gør det muligt at fokusere på de områder, der er under allerstørst pres. Hotspotcentre har medført et element af orden og system i en situation, hvor der ankommer et hidtil uset antal migranter. Seks måneder efter indførelsen af hotspotcentre i september sidste år har fremskridtene imidlertid været meget mere beskedne end, hvad der kræves i betragtning af udfordringens størrelse. På nuværende tidspunkt er der kun tre<sup>14</sup> hotspotcentre, der er fuldt operationelle. At gøre hotspotcentre fuldt operationelle er vigtigt nu. Alt skal klares hurtigst muligt, da der ellers er risiko for, at presset blot rettes mod det svageste punkt. De kommende dage skal bruges til fremskynde processen, så hotspotcentre straks kommer til at fungere fuldt ud efter hensigten. Det indebærer, at problemerne med infrastruktur, personale og forbindelserne mellem hotspotcentre og resten af migrationssystemet skal løses med støtte fra de embedsmænd fra EU og medlemsstaterne, der befinder sig på stedet. Reglerne for registrering, identifikation, optagelse af fingeraftryk og sikkerhedsscreening af migranter, der ankommer, skal anvendes effektivt og systematisk. Det er meget vigtigt, at medlemsstaterne stiller den nødvendige ekspertise til rådighed som reaktion på Frontex' og EASO's indkaldelser af eksperter<sup>15</sup>.

I **Grækenlands** tilfælde kræver det, at arbejdet fremskyndes, og at manglerne afhjælpes mere målrettet. Etableringen af hotspotcentre har været langsom, det har været nødvendigt at opbygge hotspotcentre fra bunden, og der har været mangel på infrastruktur, personale og koordinering. På nuværende tidspunkt kan kun ét hotspotcenter anses for at være fuldt operationelt, mens to andre er tæt på at være det<sup>16</sup>. Efter en intens dialog med Kommissionen har den græske regering for nylig lovet at anvende de væbnede styrker til at hjælpe med til at gøre hotspotcentre fuldt operationelle inden Det Europæiske Råds møde i februar. Det indebærer, at opførelsen af dem afsluttes, at der leveres en række vigtige tjenesteydelser, og at det nødvendige personale udsendes dertil. Modtagelseskapaaciteten skal øges, så den både dækker de menneskelige behov og sikrer en bedre styring af tilstrømningen - der er allerede EU-midler til rådighed til hurtigt at nå målet på 50 000 pladser, således som der blev opnået enighed om på mødet mellem lederne fra landene på Vestbalkanruten. Der skal anvendes standardprocedurer i alle faser af processen, og de nødvendige Eurodac-fingeraftryksmaskiner skal indsættes. Der må heller ikke være huller i EU's støtte: Agenturerne skal være til stede på alle øer.

I **Italien** er tilstrømningen blevet mindre på grund af vinteren, men det er nødvendigt på forhånd at forberede sig på en sandsynlig pludselig stigning i tilstrømningen, når vejrforholdene bliver bedre<sup>17</sup>. Kun to hotspotcentre<sup>18</sup> er fuldt operationelle. Yderligere to hotspotcentre er nu ved at blive indrettet og åbnet. At der sker så langsomme fremskridt med de sidste to hotspotcentre, skyldes, at det ene på nuværende tidspunkt bruges som center for omfordeling og det andet til administrative problemer med

---

<sup>14</sup> To i Italien og et i Grækenland.

<sup>15</sup> Det er også nødvendigt at opretholde denne støtte, efterhånden som de enkelte eksperters mandat udløber - der er en reel risiko for, at der vil ske tilbageskridt, hvis eksperterne trækkes hjem uden at blive erstattet af andre.

<sup>16</sup> Se bilag 2.

<sup>17</sup> Se bilag 3.

<sup>18</sup> Lampedusa (siden oktober 2015) og Pozzallo (siden 19.1.2016).

havnemyndighederne - der bør om nødvendigt overvejes alternative lokaliteter, hvis det er den eneste måde, det er muligt at skaffe tilstrækkelig kapacitet på de kommende uger. Der er desuden brug for yderligere foranstaltninger for at afhjælpe manglerne og forbedre effektiviteten, f.eks. bedre lægelig støtte, yderligere koordinering af ilandsætningen af migranter, der reddes til søs, og forbindelser til databaser, der virker fuldt ud, med henblik på sikkerhedskontrol. Kommissionen er parat til at oprette et innovativt mobilt hotspothold (med medarbejdere fra Frontex og EASO) i det østlige Sicilien til støtte for identifikationen af migranter, optagelsen af deres fingeraftryk og informeringen af dem, når de ikke kan ilandsættes i de særlige hotspothavne, og som kan være med til at afhjælpe manglerne, hvad angår optagelse af fingeraftryk og registrering af migranter uden for hotspotcentre. Det er vigtigt at have forbindelse til fastlandet for at sikre, at migranter, der skal sendes tilbage, eller som skal igennem yderligere asylprocedurer, forbliver i systemet.

Et vigtigt element i forbindelse med hotspotcentre i både Italien og Grækenland skal være **forbedrede sikkerhedsforanstaltninger**. Der er konstateret problemer med hensyn til ensartetheden af den dokumentation, der udstedes, hvilket synes at være et større problem de steder, hvor der er et stort pres, såsom ved overførsler fra hotspotcentre til fastlandet. I Grækenland er indførelsen af sikkerhedsfeatures i de dokumenter, der udstedes ved registreringen, vigtig for at forhindre, at disse dokumenter skifter indehaver eller forfalskes. Kontrollen i Interpols og europæiske databaser til sikkerhedskontrol og kontrol af dokumenter, navnlig Schengeninformationssystemet, skal være systematisk, og europæiske databaser skal gøres tilgængelige for gæstemedarbejdere fra Frontex. Systematisk kontrol i sikkerhedsdatabaser er ikke kun et krav i henhold til EU-retten, men er så meget desto vigtigere i lyset af den meget reelle terrortrussel. Både Italien og Grækenland har oplevet problemet med, at migranter har nægtet at lade myndighederne tage deres fingeraftryk. Det er nødvendigt hurtigst muligt at ændre den nationale lovgivning og at træffe alle operationelle foranstaltninger for at sikre, at alle migranternes fingeraftryk tages - som sidste udvej også ved brug af forholdsmæssig tvang - samt at forhindre alle sekundære bevægelser af uidentificerede og ikkeregistrerede migranter. Der er sket fremskridt, men det skal gå hurtigere, således at det inden Det Europæiske Råd i marts sikres, at alle migranter, der ankommer, identificeres og registreres. Samtidig skal efterforskningen og retsforfølgningen af kriminelle, der forfalsker rejse- og identitetsdokumenter med henblik på smugling af migranter, styrkes.

Det vigtige i forbindelse med hotspottilgangen er, at den er med til at kunne fastslå, hvem der har brug for international beskyttelse, og hvem der ikke har, gennem identifikation og filtrering af ansøgninger. EU og dets agenturer skal være parat til at yde al den bistand, der er nødvendig for at gennemføre denne proces. I den henseende er forbindelserne til **tilbagesendelsessystemet** særlig vigtige. Den 1. februar 2016 lancerede Frontex et nyt program til støtte for tilbagesendelser, som navnlig var rettet mod Grækenland, Italien og Bulgarien - i programmet er der planlagt vidtrækkende og fleksibel støtte. **Grækenland** har tidligere haft en vis succes på området: Så sent som i 2013 lå landet over EU-gennemsnittet med en tilbagesendelsesprocent på 59. Nu er der brug for en særlig indsats for at fremskynde procedurerne. Det er nødvendigt, at Grækenland hurtigt træffer afgørelser om tilbagesendelse af migranter, der indrejser som irregulære migranter på dets område, hvis de ikke ansøger om asyl eller ikke anses for berettiget til asyl. Landet bør om muligt anvende hurtige procedurer for tilbagesendelse af migranter og sikre, at alle forbliver under myndighedernes kontrol. Der skal også gøres en indsats for at forhindre irregulære migranter i at forsvinde, før de sendes tilbage, bl.a. ved brug af frihedsberøvelse.

**Italien** har også haft problemer med at sikre en effektiv tilbagesendelse af migranter. Landet har gjort fremskridt, hvad angår et nyt program for støttet frivillig tilbagesendelse, som forventes at blive operationelt hurtigt; det arbejder for tilbagetagelsen af irregulære migranter og anvender med held hurtige procedurer for at træffe afgørelse om tilbagesendelse og sikrer, at visse afrikanske lande tager irregulære migranter tilbage. Der er dog fortsat problemer med, at irregulære migranter forsvinder, inden procedurerne er afsluttet. Det er nødvendigt hurtigst muligt at løse problemerne med begrænset

detentionskapacitet og et loft på 90 dage for administrativ frihedsberøvelse med henblik på tilbagesendelse. EU og dets agenturer vil fortsat bistå Italien med disse anliggender.

#### *Genoptagelsen af overførsler til Grækenland i medfør af Dublinforordningen*

For at det fælles europæiske asylsystem kan fungere, skal der være reel mulighed for at sende asylansøgere tilbage til det EU-land, hvortil de ankom først ("Dublinoverførsler"), jf. de fælles vedtagne EU-regler. I oktober mindede Kommissionen om, at medlemsstaterne siden 2010-2011 ikke har kunnet foretage Dublinoverførsler til Grækenland<sup>19</sup>. De systemiske mangler, som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og Det Europæiske Unions Domstol påpegede, vedrørte bl.a. fuld adgang til asylsystemet, modtagelseskapaciteten og kvaliteten heraf. Det er medlemsstaternes myndigheder, der har ansvaret for at beslutte at genoptage overførslerne under deres egne domstoles og Den Europæiske Unions Domstols kontrol. Selv om der er sket fremskridt, er der fortsat mangler på områderne modtagelseskapacitet og -forhold, adgang til asylproceduren, klagemuligheder og retshjælp. Kommissionen vedtager derfor nu en henstilling med en liste over de konkrete foranstaltninger, det er nødvendigt at træffe for at få Grækenland tilbage i Dublinsystemet<sup>20</sup>. Ved hjælp af rapporter fra Grækenland om de fremskridt, der gøres med gennemførelsen af foranstaltningerne i henstillingen, samt andre relevante elementer såsom rapporter fra Europarådets Ministerkomité om fuldbyrdelsen af dommene og fra UNHCR skal der foretages en mere præcis vurdering af, om forholdene tillader, at medlemsstaterne genoptager individuelle overførsler til Grækenland i henhold til Dublinforordningen, idet omfanget af overførslerne og de kategorier af personer, der skal overføres, skal svare til de specifikke fremskridt, der gøres.

#### ***Næste vigtige skridt:***

- Med fuld støtte fra EU skal **Grækenland og Italien** sikre fuldt operationelle hotspotcentre på alle lokaliteter snarest muligt.
- **De øvrige medlemsstater** skal hurtigt dække Frontex' og EASO's resterende behov for eksperter.
- **Grækenland og Italien** skal intensivere deres indsats for igen at sikre gennemførelsen af tilbagesendelser og forhindre irregulære migranter i at forsvinde, inden de sendes tilbage.
- **Grækenland** skal træffe de foranstaltninger, der er fastsat i Kommissionens henstilling af i dag, således at Dublinoverførslerne kan genoptages fra sag til sag i takt med de fremskridt, der sker.

### ***III.2 Gennemførelse af omfordelingen***

I de to retligt bindende afgørelser om **omfordeling**, som Rådet har vedtaget, erkendes behovet for at yde akut bistand til Grækenland og Italien i en nødsituation. Omfordeling udgør et vigtigt redskab for at lette presset på de medlemsstater, der er under størst pres, og genskabe ordnede forhold, hvad angår migrationsstyringen. Det kræver dog et effektivt samarbejde mellem de lande, hvorfra der sker en omfordeling, og bestemmelseslandene for omfordelingen. I første omgang er det tydeligvis vigtigt, at Grækenland og Italien forpligter sig til at foretage en ordentlig og grundig registrering og screening. De to medlemsstater er ved at indføre systemer for at identificere, henvise, registrere og overføre

<sup>19</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd og Rådet om håndtering af flygtningekrisen: status over gennemførelsen af de prioriterede foranstaltninger i den europæiske dagsorden for migration (COM(2015) 510 final af 14.10.2015).

<sup>20</sup> Kommissionens henstilling rettet til Den Helleniske Republik om hastende foranstaltninger, som Grækenland skal træffe med henblik på genoptagelse af overførslerne i henhold til forordning (EU) nr. 604/2013 (C(2016) 871 af 10.2.2016).

personer, der kan komme i betragtning til omfordeling, samt at udføre lægelig og sikkerhedsmæssig screening inden deres afrejse.

Asylansøgere skal forstå, at det giver større sikkerhed at være omfattet af en omfordeling end at forsvinde fra et lokalt asylsystem, og at de ikke får lov til at rejse som irregulære migranter til en medlemsstat efter eget valg. I Grækenlands tilfælde kræver det **bedre kontrol (med støtte og bistand fra EU) af grænsen mellem Grækenland og Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien** for navnlig at sikre, at personer, der er indrejst på EU's område som irregulære migranter, er blevet registreret, og for hurtigt og effektivt at identificere og tilbagesende dem, der ikke har ret til at opholde sig i Den Europæiske Union. Det er også vigtigt, at sekundære bevægelser til andre medlemsstater afstedkommer sanktioner ved, at de pågældende sendes tilbage til bestemmelseslandet for omfordeling.

Den vigtigste faktor er dog, at der blandt medlemsstaterne er politisk vilje til at få omfordelingen til at fungere<sup>21</sup>. Selv om det antal migranter, der kan komme i betragtning til omfordeling, er vokset, har medlemsstaterne hidtil kun stillet lidt over 2 000 pladser til rådighed, og kun tolv medlemsstater har modtaget omfordelte migranter. Den 8. februar var kun 218 personer blevet omfordelt fra Grækenland og 279 fra Italien<sup>22</sup>. Fem medlemsstater har endnu ikke stillet pladser til rådighed til omfordeling af migranter<sup>23</sup>. Årsagen til, at det går så langsomt med omfordelingen, er blevet tilskrevet faktorer som mangel på særlige kontaktpunkter (til at gennemføre de sundheds- og sikkerhedstjek, som er de eneste begrundelser, hvormed en medlemsstat kan nægte at tage imod en person, der skal omfordeles) og utilstrækkelig modtagelseskapacitet i bestemmelseslandet for omfordelingen. Der må sættes en stopper for den nuværende situation, hvor medlemsstaterne ofte er for længe om at angive, hvor mange pladser de har til rådighed, og om at fylde dem, og hvor de har præferencer med hensyn til, hvem de ønsker at modtage.

Det er derfor, Kommissionen i dag har skrevet til medlemsstaterne for at minde dem om deres forpligtelser i henhold til de to afgørelser og **opfordre dem til at fremskynde gennemførelsen heraf med henblik på et klart mål, nemlig at yde akut bistand**. I takt med at grænsekontrollen langs Vestbalkanruten strammes, er det sandsynligt, at det pres, som disse afgørelser skulle lette, vil blive øget, hvilket gør behovet for solidaritet så meget desto større.

***Næste vigtige skridt:***

- **Medlemsstaterne** skal opfylde deres forpligtelser ved at fremskynde gennemførelsen af afgørelserne om omfordeling.
- Medlemsstaterne og EU-agenturerne (Frontex og EASO) skal bistå Grækenland med at sikre en bedre kontrol af grænsen mellem Grækenland og Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien for navnlig at sikre, at personer, der er indrejst på EU's område som irregulære migranter, er blevet registreret, og for hurtigt og effektivt at identificere og tilbagesende dem, der ikke har ret til at opholde sig i Den Europæiske Union.

<sup>21</sup> I forummet om omfordeling og genbosætning med medlemsstaterne i september, der blev tilrettelagt af Kommissionen, enedes man om forskellige foranstaltninger med henblik på at gennemføre omfordelingen i praksis.

<sup>22</sup> 8 000 pladser ud af de første 40 000 i omfordelingsordningen mangler endnu at blive fordelt på en bestemt medlemsstat.

<sup>23</sup> Tal fra 8.2.2016. Se nærmere herom i bilag 4.

### III.3 Solide grænser

Forvaltningen af EU's ydre grænser indebærer ansvar. Når en person passerer grænsen på irregulær vis, skal den pågældende have mulighed for at ansøge om international beskyttelse: hvis den pågældende ansøger, skal den medlemsstat, hvortil vedkommende først ankom, give adgang til sine nationale asylprocedurer som krævet i folkeretten og EU-retten. Hvis den pågældende ikke ansøger om asyl, kan og skal den medlemsstat, hvortil vedkommende først ankom, nægte vedkommende indrejse. Dette ansvar for grænsekontrollen afspejler migranternes forpligtelser ved grænsen - på grundlag af princippet "**ingen registrering, ingen rettigheder**". En tredjelandsstatsborger skal opfylde betingelserne for indrejse i Schengengrænsekodeksen, bl.a. have et gyldigt rejsedokument<sup>24</sup>. Medlemsstaterne skal træffe passende foranstaltninger for at sikre, at de, der har fået adgang til deres område, fordi de har ansøgt om asyl, ikke forsvinder, før asylansøgningen er blevet behandlet, og der er truffet afgørelse herom. Det skal gøres klart, at et ønske om at rejse i transit gennem en medlemsstat for at ansøge om asyl i en anden medlemsstat ikke udgør en acceptabel grund for at tillade indrejse. Retten til at få adgang til fair asylprocedurer - som anerkendes i internationale asylregler og respekteres af EU-medlemsstaterne og landene på Vestbalkan - kan ikke anvendes som påskud for, at asylansøgeren forsøger at vælge det land, hvor den pågældende vil indgive en asylansøgning.

Dette er imidlertid en af de tendenser, der har karakteriseret grænsekontrollen på **Vestbalkanruten** de senere måneder. På grund af det store migrationspres har flere lande, inklusive medlemsstaterne, udelukkende betragtet sig selv om transitlande og har skabt meget begrænset og kortsigtet modtagelseskapacitet og i nogle tilfælde transporteret migranterne fra den ene grænse til den anden. Samarbejdet mellem landene på Vestbalkanruten er fortsat utilstrækkeligt. Der har regelmæssigt været situationer, hvor afgørelserne er blevet truffet ensidigt af ét land, hvilket har haft en dominoeffekt langs grænsen til alle de efterfølgende lande. Resultatet er en de facto-politik, hvor migranter afhængigt af deres nationalitet eller det land, de har til hensigt at lade en asylansøgning registrere i, får afslag på indrejse. En sådan politik udgør ikke en strukturel løsning i lyset af de udfordringer, Den Europæiske Union står over for. Kommissionen har derfor insisteret på betydningen af at registrere migranterne, have solide grænser og øge modtagelseskapaciteten.

Første skridt hen imod en normalisering af situationen er at acceptere behovet for koordinering af sådanne foranstaltninger, undgå ansvarsforflygtigelse og spændinger mellem nabolande og forhindre, at et stort antal migranter strander langs ruten. Der skal sikres tidlig varsling og gennemsigtighed. Næste skridt må nu være at **genoprette orden i systemet, således at det kun er dem, der ansøger om asyl i det nationale asylsystem i den medlemsstat, der i henhold til Dublinforordningen har ansvaret for behandlingen heraf, der får indrejse**. Det forhold, at medlemsstaterne ved, at flygningene og migranterne allerede har rejst igennem en medlemsstat, har tydeligvis mindsket deres vilje til at opfylde deres forpligtelser: Målet må dog være at vende tilbage til denne norm.

Tendensen for nylig i landene langs Vestbalkanruten er dog tydelig: En gradvis stramning af grænsekontrollen, hvilket kan ende med, at grænserne bliver lukket, hvis strømmen af migranter ikke mindskes. Det er derfor nødvendigt at fremskynde opfyldelsen af de tilsagn, der blev givet på mødet for lederne fra landene på Vestbalkanruten, og sikre, at de afgørelser, der træffes i landene, er fuldt og helt koordinerede og, når det er relevant, overholder EU-retten.

I den forbindelse forventes **Grækenland** med større støtte fra Frontex fuldt ud at kontrollere sin grænse mod Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien. Dette er allerede begyndt at ske, efter at Grækenland sendte en anmodning, og Frontex udsendte et begrænset antal medarbejdere. Der skal

---

<sup>24</sup> Det gælder både for de ydre grænser og de indre grænser, hvor der er genindført grænsekontrol. En medlemsstat kan give tilladelse til indrejse af humanitære grunde, selv om betingelserne for indrejse ikke er opfyldt, og informerer de øvrige medlemsstater herom.

nu udsendes flere medarbejdere, hvis arbejdskraft skal udnyttes fuldt ud, navnlig ved at øge omfanget af opgaver, der kan udføres af udstationerede medarbejdere. En fælles Frontex-operation er ikke mulig på Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedoniens område, men man er i gang med at finde alternative måder, hvorpå Frontex kan yde bistand. Alle supplerende foranstaltninger på den nordlige side af denne grænse skal gennemføres inden for rammerne af EU-reglerne.

EU's mulighed for at opretholde et område uden indre grænser afhænger af, at de ydre grænser er sikre. Schengensystemet indebærer en stor grad af fleksibilitet, således at medlemsstaterne kan reagere på situationen, efterhånden som den udvikler sig. Reglerne angiver, hvordan der kan reageres under skiftende omstændigheder ved **midlertidigt at genindføre grænsekontrol** ved alle eller bestemte dele af en medlemsstats indre grænser som følge af en alvorlig trussel mod den indre sikkerhed eller den offentlige orden. Den fortsatte stigning i antallet af migranter og flygtninge, der ankommer, har medført, at medlemsstaterne har truffet ekstraordinære foranstaltninger som sidste udvej, bl.a. ved at bygge hegn eller midlertidigt at genindføre kontrol ved de indre grænser<sup>25</sup>. I Schengengrænsekodexen fastsættes der tidsbegrænsninger for genindførelsen af grænsekontrol, da der jo er tale om ekstraordinære foranstaltninger, og det kun er muligt at forlænge grænsekontrollen på nøje fastsatte betingelser. Den skal ophæves efter i alt otte måneder, medmindre Rådet henstiller, at grænsekontrollen forlænges herudover, fordi en Schengenevalueringsrapport viser, at der fortsat består alvorlige mangler ved kontrollen af den ydre grænse, som ikke er blevet afhjulpnet, og når dette bringer den måde, hvorpå Schengensystemet overordnet fungerer på, i fare, og der er en alvorlig trussel mod den offentlige orden og den indre sikkerhed.

Som en del af den rutinemæssige evaluering af forvaltningen af de ydre grænser blev der i november 2015 gennemført et uanmeldt besøg i **Grækenland** inden for rammerne af Schengenevalueringsmekanismen. To hold bestående af eksperter fra medlemsstaterne og Kommissionen evaluerede Grækenlands søgrænse (to øer i Det Ægæiske Hav) og landgrænsen til Tyrkiet. Efter at de græske myndigheder havde fået mulighed for at komme med deres bemærkninger til oplysningerne i rapporten, afgav medlemsstaterne i Schengenevalueringsudvalget en positiv udtalelse. Den 2. februar 2016 konkluderede Kommissionen, at de konstaterede mangler var alvorlige. Rådet overvejer nu at fremsætte en række henstillinger for at afhjælpe disse alvorlige mangler. Kommissionen er parat til at træffe passende gennemførelsesforanstaltninger, når Rådet har besluttet sig.

#### *Omkostningerne ved at genindføre kontrollen ved de indre grænser*

Det er vigtigt at stabilisere Schengensystemet ved hjælp af dets beskyttelsesmekanismer for derved at sikre en efterfølgende ophævelse af al kontrol ved de indre grænser. Hvis det ikke sker, vil det ikke bare fratage borgerne de store fordele ved den frie bevægelighed på tværs af grænserne, men det risikerer også at påføre borgere og virksomheder store økonomiske omkostninger og dermed underminere det indre marked<sup>26</sup>. Hvis der mere systematisk og vedvarende genindføres grænsekontrol, vil de direkte udgifter for navnlig grænsearbejdere i EU, transportvirksomheder, der transporterer varer ad landevejen, og den offentlige forvaltning blive betydelige. Værdien af de varer, der udveksles internt i EU, beløber sig på nuværende tidspunkt til mere end 2 800 mia. EUR, og mængdemæssigt er der tale om 1 700 mio. ton. Det skønnes, at genindførelsen af en mere systematisk og langsigtet kontrol ved de indre grænser vil koste op til mellem 5 og 18 mia. EUR alene i samlede indirekte omkostninger<sup>27</sup>. Det vil have virkning langt ud over transportsektoren og påvirke omfanget og

<sup>25</sup> Ungarns og Sloveniens genindførelse af kontrollen ved de indre grænser er ophørt. Frankrig og Malta har også indført kontrol ved de indre grænser af årsager, der ikke har med migrationskrisen at gøre.

<sup>26</sup> Ifølge France Stratégie ville samhandlen i Schengenområdet falde med mindst 10 %, hvis der permanent blev genindført kontrol ved de indre grænser.

<sup>27</sup> Det mest sandsynlige scenarie ville være, at det giver ekstraudgifter på 7,1 mia. EUR, idet det ville koste transportvirksomhederne yderligere 3,4 mia. EUR om året (hvis den gennemsnitlige forsinkelse ved grænsen er på én time) og mere end 6,7 mia. EUR (hvis den gennemsnitlige forsinkelse er på to timer) og påvirke

størrelsen af omkostningerne ved handel med varer samt effektiviteten i den europæiske logistiksektor og sandsynligvis medføre prisstigninger. Det vil også medføre nye hindringer på arbejdsmarkedet - 1 % af de borgere, der bor i Schengenlandene, arbejder på den anden side af grænsen og vil blive påvirket af genindførelsen af kontrol<sup>28</sup>.

Hvis grænsekontrollen derudover medfører en opsplittning af EU's fælles visumpolitik, viser simulationer, at det kan have stor indflydelse på turistindustrien (mellem 10-20 mia. EUR eller 0,07-0,14 % af BNP i EU). Hvis der indledes en proces, der risikerer at bringe den dybe økonomiske integration i fare, herunder selve den måde, hvorpå Den Økonomiske og Monetære Union fungerer, kan de indirekte omkostninger på mellemlang sigt blive langt højere end de direkte skøn, da virkningerne for handlen, investeringerne og mobiliteten internt i EU vil blive af hidtil uset omfang.

### *En holdbar løsning ved de ydre grænser*

I december 2015 vedtog Kommissionen en grænsepakke med henblik på at sikre en bedre grænseforvaltning og tage hånd om sikkerhedstruslerne i EU, samtidig med at princippet om fri bevægelighed i Schengenområdet blev opretholdt. Centralt i denne pakke er Kommissionens forslag af 15. december 2015 om en **europæisk grænse- og kystvagt**<sup>29</sup>. Forslaget går ud på at få oprettet et fælles system, som i væsentlig grad vil forbedre effektiviteten af kontrollen af de ydre grænser, indkredse mangler langt hurtigere og fastsætte klare, operationelle foranstaltninger for at afhjælpe dem<sup>30</sup>. Frontex skal snarest muligt omdannes til et europæisk agentur for grænse- og kystbevogtning med nye opgaver og ansvarsområder samt egne ressourcer, der gør det muligt for agenturet operationelt at gribe ind ved de ydre grænser, når der er brug for en hurtig indsats. Ud over en fordobling af størrelsen af Frontex' nuværende personale vil agenturet kunne trække på en reserve af mindst 1 500 nationale eksperter, der kan udsendes inden for tre dage. Dette vil løse Frontex' nuværende problem med indkaldelser af nationale grænsevagter, som medlemsstaterne ikke efterkommer. Forslaget er en reaktion på et akut behov, og EU's grænser vil fortsat være sårbare, indtil agenturet er på plads. I konklusionerne af Det Europæiske Råds møde i december 2015 opfordres Rådet til inden juni at fastlægge sin holdning til forslaget. **Kommissionen støtter opfordringerne fra de ledere, der ønsker at fremskynde oprettelsen af den nye europæiske grænse- og kystvagt og gøre den operationel i løbet af sommeren.**

Kommissionen har desuden fremsat et forslag om en målrettet ændring af Schengengrænsekodeksen for at få fastsat bestemmelser om obligatorisk **systematisk kontrol** af EU-borgere i relevante databaser ved de ydre grænser<sup>31</sup>. Det vil i høj grad bidrage til sikkerheden, navnlig hvad angår udenlandske krigere. Det vil fortsat være obligatorisk systematisk at foretage kontrol af tredjelandsstatsborgere i relevante databaser ved ind- og udrejse.

---

mindst 57 mio. internationale transportoperationer af landevejen. Hvad angår passagerer, ville transporten ad landevejen blive mest påvirket, idet det ville forlænge rejsetiden og forårsage forsinkelser og køer (2,6 mia. EUR om året), mens de supplerende dokumentkontrolprocedurer ville koste medlemsstaternes budgetter omkring 1,1 mia. EUR om året.

<sup>28</sup> Andelen af pendlere på tværs af grænsen er særlig stor i Slovakiet (5,7 %), Estland (3,5 %), Ungarn (2,4 %) og Belgien (2,3 %).

<sup>29</sup> Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om den europæiske grænse- og kystvagt og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 2007/2004, forordning (EF) nr. 863/2007 og Rådets beslutning 2005/267/EF (COM(2015) 671 final af 15.12.2015).

<sup>30</sup> Forslaget vil også blive suppleret af et forslag vedrørende intelligente grænser for at forbedre effektiviteten og sikkerheden ved EU's ydre grænser ved hjælp af teknologier, der skal understøtte forvaltningen af Schengenområdet.

<sup>31</sup> Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 562/2006 for så vidt angår en styrkelse af kontrollen i relevante databaser ved de ydre grænser (COM(2015) 670 final af 15.12.2015).

**Næste vigtige skridt:**

- **Europa-Parlamentet og Rådet** skal **senest i juni, om ikke før**, enes om at oprette den europæiske grænse- og kystvagt, således at den kan blive operationel i løbet af sommeren.
- **Alle lande på Vestbalkanruten** skal gå fra tidlig varsling om ændringer af grænsereglerne og -procedurerne over til genindførelse af fuld anvendelse af EU-retten og folkeretten.
- **Grækenland** skal hurtigt afhjælpe de alvorlige mangler, der blev konstateret via Schengensikkerhedsprocedurerne, herunder sikre fuld kontrol af dets grænse til Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien.
- Al **supplerende bistand** til Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien skal ske inden for en EU-ramme.

### **III.4 Støtte til dækning af migranternes og flygtningenes basale behov**

De humanitære behov og de grundlæggende rettigheder er ledende principper i EU's tilgang til flygtninge og migranter. De er drivkraften bag mange særlige igangværende foranstaltninger: eftersøgnings- og redningsaktioner i Middelhavet og Det Ægæiske Hav, samarbejde med dem, der står over for en stor tilstrømning af flygtninge for at løse problemer med f.eks. modtagelseskapaciteten, samt foranstaltninger for at bistå medlemsstaterne med at hjælpe dem, der er i nød, og støtte integrationen.

Der er to vigtige aspekter, der skal tages hensyn til i forbindelse med den måde, hvorpå EU og dets medlemsstater behandler migranter og flygtninge. Det første vedrører adgangen til asylsystemet og muligheden for at ansøge om international beskyttelse - dette skal ske hurtigt og effektivt og give mulighed for, at hver enkelt sag vurderes individuelt, herunder ordentlige klagemuligheder. Retten til non-refoulement<sup>32</sup> skal altid beskyttes. Det andet vedrører betingelserne for behandlingen af alle migranter og flygtninge. De grundlæggende standarder skal overholde menneskerettighederne og den menneskelige værdighed.

I den europæiske dagsorden for migration lægges der særlig vægt på behovet for at beskytte **børn** og følge op på handlingsplanen om uledsagede mindreårige (2010-2014)<sup>33</sup>. Der arbejdes herpå for at anvende en samlet tilgang til beskyttelse af børn gennem migrationskæden. I omfordelingsprocessen får sårbare personer, særlig uledsagede mindreårige, også automatisk prioritet. Det er planlagt, at beskyttelsen af børn skal være en integreret del af indsatsen i hotspotcentre. Bilag 6 indeholder en status over kortsigtet og igangværende arbejde.

Der er også meget, der tyder på, at migrationskrisen er blevet udnyttet af kriminelle net, der er involveret i **menneskehandel**, og som har fokuseret på de mest udsatte, navnlig kvinder og børn. Forskning viser, at der er blevet fokuseret på modtagelsesfaciliteterne i nogle medlemsstater, idet der er tilfælde, hvor op til 60 % af de uledsagede mindreårige er forsvundet, og hvor der er stor risiko for at de er blevet ofre for net af menneskehandlere. Europol antyder, at der er et stort sammenfald mellem dem, der smugler flygtninge over grænserne, og bander, der lokker mennesker i en fælde og udnytter dem til sexhandel eller tvangsarbejde. Det er derfor vigtigt, at faktiske og potentielle ofre for menneskehandel lige fra begyndelsen opdages i hotspotcentre, gøres bevidste om deres rettigheder

<sup>32</sup> Dette princip, der er forankret i EU-retten og folkeretten, forbyder udvisning eller tilbagesendelse af en flygtning til grænserne til områder, hvor den pågældendes liv eller frihed ville være i fare på grund af vedkommendes race, religion, nationalitet, tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller politiske anskuelser.

<sup>33</sup> Handlingsplan om uledsagede mindreårige (2010-2014) (COM(2010) 213 final af 6.5.2010).



og om, at politi og retsmyndigheder samarbejder for at sikre, at menneskesmuglerne afsløres og retsforfølges.

I takt med at grænsekontrollen strammes, hvilket er tendensen i øjeblikket langs Vestbalkanruten, skal EU være forberedt på med kort varsel at optrappe den menneskelige bistand langs hele ruten. Det kræver, at EU optrapper sin kapacitet til at yde humanitær bistand eksternt og skaber kapacitet internt til at støtte de lande, hvortil der kommer et stort antal flygtninge og migranter.

***Næste vigtige skridt:***

- Medlemsstaterne skal lægge særlig vægt på ***uledsagede mindreåriges*** behov, når de gennemfører hotspottilgangen og foretager omfordelinger.
- Oprapning af EU's kapacitet til at yde humanitær bistand til tredjelande og skabe ***kapacitet til at yde humanitær bistand internt i EU*** for at støtte de lande, hvortil der kommer et stort antal flygtninge og migranter.
- Kommissionen vil målrette midlerne for at styrke beskyttelsen af ***børn***, der migrerer, herunder uddannelses- og beskyttelsesprogrammer for børn i og uden for EU.

### ***III.5 En effektiv tilbagesendelse og tilbagetagelse***

En systematisk og hurtig **tilbagesendelse af irregulære migranter** er en nødvendig del af en vellykket migrationsstyring og en vigtig faktor for at afskrække irregulære migranter. EU går helt og fuldt ind for at beskytte de personer, der flygter fra vold og konflikter, men migranter, der ikke har brug for international beskyttelse, skal sendes tilbage til deres oprindelsesland eller til transitlandene under fuld overholdelse af menneskerettighederne og den menneskelige værdighed. Et effektivt tilbagesendelsessystem er også vigtigt, således at ressourcerne først og fremmest går til at tage sig af mennesker, der har behov for beskyttelse. Dette kræver en indsats både internt i EU og i forhold til tredjelande. I de nationale tilbagesendelsessystemer oplever man imidlertid mange praktiske problemer: manglende rejsedokumenter, manglende detentionskapacitet i medlemsstaterne, lange og ineffektive nationale procedurer, der kun gør det nemmere for migranter at forsvinde, og oprindelseslande, der modsætter sig tilbagetagelse. Tilbagesendelsesprocenterne i 2014 var lave - 16 % i nogle tilfælde for afrikanske lande, og EU-gennemsnittet på 40 % er i sig selv alt for lavt.

#### ***Forbedring af tilbagesendelsessystemet***

I lyset af det stigende antal migranter i 2015 og det forventede antal i 2016 er det nødvendigt at styrke og forbedre EU's tilbagesendelseskapacitet. Et effektivt tilbagesendelsessystem er vigtigt for at kunne opretholde EU's migrationspolitikker: Hvis EU ønsker at tage sig af mennesker med behov for beskyttelse, skal det straks tilbagesende alle dem, der ikke har lovlig ret til ophold. Hidtil har medlemsstaterne ikke haft held med at indføre nationale systemer, der er i stand til at klare denne udfordring, og det har gjort EU's kollektive tilbagesendelsessystem mindre troværdigt. Kommissionens handlingsplan om tilbagesendelse<sup>34</sup> baner vejen for et robust nationalt og europæisk tilbagesendelsessystem.

Dette kræver en indsats både internt i EU og i forhold til tredjelande. Internt i EU er det nødvendigt at medlemsstaterne fuldt ud anvender direktivet om tilbagesendelse korrekt og samarbejder med

<sup>34</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet: EU-handlingsplan for tilbagesendelse af ulovlige migranter (COM(2015) 453 final af 9.9.2015).

Kommissionen om at kortlægge og klare de retlige og praktiske hindringer for effektive tilbagesendelser - lige fra at træffe afgørelser om tilbagesendelse til at sikre, at de, der skal sendes tilbage, ikke forsvinder under proceduren, samtidig med at alle grundlæggende menneskerettigheder og behov for beskyttelse sikres. Kommissionen fremsatte i december et forslag til et **nyt europæisk rejsedokument til brug ved tilbagesendelse**<sup>35</sup>. Frivillig tilbagevenden er fortsat den foretrukne løsning, da det både er mere værdigt og mere omkostningseffektivt og støttes via EU-budgettet samt fælles programmer og udveksling af bedste praksis. Migranterne accepterer imidlertid ofte kun frivillig tilbagesendelse, hvis de reelt har i udsigt at blive sendt tilbage ufrivilligt, og dette virker troværdigt. Medlemsstaterne skal derfor sikre, at migranterne reelt har dette i udsigt.

Kommissionens tilgang er blevet bakket op med praktisk og økonomisk støtte. Den går ud på at oprette et **integreret system for forvaltning af tilbagesendelser**, som samler alle medlemsstaternes og EU's netværk, der har ansvar for tilbagesendelse og reintegration. Frontex har koordineret 66 fælles tilbagesendelsesflyvninger, hvor i alt 3 565 migranter blev sendt tilbage i disse fælles operationer i 2015<sup>36</sup>. Frontex' budget til tilbagesendelser er blevet forøget væsentligt i 2016 - de fælles tilbagesendelsesoperationer vil blive støttet med 65 mio. EUR mod tidligere 10 mio. EUR. Resultatet vil kunne ses de kommende uger i forbindelse med særlige operationer til støtte for tilbagesendelsen af irregulære migranter fra Grækenland og Italien.

#### *Samarbejde med tredjelande om tilbagesendelse og tilbagetagelse*

Et vigtigt element i EU's migrationspolitik er at tilbagesende **irregulære migranter, der ikke har behov for international beskyttelse**. Tredjelande har pligt til at tage deres statsborgere tilbage. De vedvarende problemer hermed har nu i lyset af tendenserne i 2015, hvad angår irregulær migration, gjort tilbagesendelse og tilbagetagelse til en toprioritet i forbindelse med EU's relationer med tredjelande, der er oprindelseslande og/eller transitlande<sup>37</sup>. Kommissionen og medlemsstaterne er ved at undersøge, hvilke incitament, både positive og negative, der kan anvendes til at sikre en effektiv anvendelse af de eksisterende tilbagesendelsesaftaler eller til at indgå nye. Dette er i overensstemmelse med Det Europæiske Råds anmodning i oktober 2015 om at udforme **omfattende og skræddersyede pakker** for over for partnere at understrege betydningen af samarbejde om tilbagetagelse for relationerne som helhed. EU og dets medlemsstater skal anvende disse pakker af incitament og løftestænger, herunder indførelse af handelspræferencer, på samordnet vis. De er udformet således, at der kan rapporteres om de første resultater på Det Europæiske Råds møde i marts.

Der vil blive lagt særlig vægt på at forbedre samarbejdet om tilbagesendelse og tilbagetagelse med specifikke partnere. Der fokuseres på de tredjelande, hvor tilbagesendelsesprocenten er lav, og hvor forhandlingerne om indgåelse af en tilbagesendelsesaftale ikke skrider fremad såsom **Algeriet** eller **Marokko**, eller hvor en allerede indgået tilbagetagelesesaftale ikke gennemføres korrekt såsom **Pakistan**. I Pakistans tilfælde er gennemførelsen af den eksisterende tilbagetagelesesaftale trods kontakter på højt plan og EU's indsats i løbet af 2015 stødt på flere på hinanden følgende hindringer. Der skal desuden lægges særlig vægt på lande, hvorfra antallet af irregulære migranter er steget betydeligt såsom **Afghanistan** og **Bangladesh**: Flere end 200 000 afghanere er indrejst i EU gennem Grækenland i 2015, mens antallet af bangladeshere, der er indrejst på irregulær vis, er tredoblet fra 2014 til 2015.

---

<sup>35</sup> Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om et europæisk rejsedokument til brug ved tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (COM(2015) 668 final af 15.12.2015).

<sup>36</sup> Dette omfatter ikke de nationale tilbagesendelsesoperationer, der gennemføres uden bistand fra Frontex.

<sup>37</sup> I den forbindelse vil der blive lagt særlig vægt på en række vigtige oprindelses- og transitlande for irregulær migration til EU såsom Afghanistan, Algeriet, Bangladesh, Elfenbenskysten, Etiopien, Ghana, Mali, Marokko, Nigeria, Pakistan, Senegal, Somalia, Sudan og Tunesien.

Hvad angår Afrika, arbejder Kommissionen efter vedtagelsen af Valetthandlingsplanen tæt sammen med **landene syd for Sahara** for at sætte disse oprindelseslande i stand til at opfylde deres retlige forpligtelser i medfør af Cotonouaftalen til at tage deres statsborgere tilbage. De reelle tilbagesendelsesprocenter i 2014 var lave - 16 % i visse tilfælde, hvilket er langt under EU-gennemsnittet på 40 %, der i sig selv er alt for lavt. For at forbedre den situation forsøger EU at finde praktiske måder, hvorpå det er muligt at hjælpe dem med at opfylde deres forpligtelser, hvad angår tilbagetagelse.

#### *Sikre tredjelande*

Direktivet om asylprocedurer giver medlemsstaterne mulighed for ikke at se nærmere på subsansen i en asylansøgning, hvis asylansøgeren som følge af tilstrækkelig forbindelse til et "sikkert tredjeland" kan søge beskyttelse der i stedet. Hvis disse betingelser er opfyldt, giver denne bestemmelse medlemsstaterne mulighed for at lukke asylproceduren og sende asylansøgeren tilbage til det pågældende sikre tredjeland. I denne fase tænker alle medlemsstater imidlertid ikke på at anvende denne mulighed i deres nationale lovgivning, eller de gør det under restriktive betingelser<sup>38</sup>. **Alle medlemsstaterne opfordres derfor til i deres nationale lovgivning at indføre begrebet sikre tredjelande og anvende det, når betingelserne herfor er opfyldt.**

I den forbindelse **understreger Kommissionen, at anvendelsen af begrebet sikkert tredjeland som defineret i direktivet om asylprocedurer<sup>39</sup> kræver, at der er mulighed for at få beskyttelse i overensstemmelse med Genèvekonventionen, men ikke, at tredjelandet skal have ratificeret denne konvention uden geografiske forbehold.** Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt der er en forbindelse til det pågældende tredjeland, og hvorvidt det derfor er rimeligt, at ansøgeren tager til det land, kan der desuden også tages hensyn til, om ansøgeren har været i transit gennem det pågældende sikre tredjeland, eller om tredjelandet geografisk ligger tæt på ansøgerens oprindelsesland.

#### *Næste vigtige skridt:*

- Medlemsstaterne skal i samarbejde med Kommissionen hurtigt tage fat på de **administrative hindringer og flaskehalsproblemerne**, således at der hurtigt og systematisk kan gennemføres tilbagesendelsesprocedurer.
- Med fuld deltagelse af medlemsstaterne, der bygger på deres egne bilaterale forbindelser, skal engagementet med prioriterede lande intensiveres for at opnå enighed om **pakker af incitament og løftestænger med henblik på at forbedre tilbagetagelsesprocenten.**
- Alle medlemsstaterne skal derfor i deres nationale lovgivning indføre begrebet **sikre tredjelande** og anvende det, når betingelserne herfor er opfyldt.

### **III.6 Resultater af handlingsplanen mellem EU og Tyrkiet**

Det er vigtigt, at der opnås resultater med **handlingsplanen mellem EU og Tyrkiet**, hvis der skal dæmmes op for tilstrømningen af irregulære migranter i de kommende uger og måneder, idet antallet af irregulære migranter, der er ankommet, fortsat har været usædvanligt højt over vinteren trods vejrforholdene. Straks efter aktiveringen af den fælles handlingsplan traf Tyrkiet en række vigtige foranstaltninger med henblik på gennemførelsen heraf. Foranstaltninger for at åbne det tyrkiske arbejdsmarked for syrerere, der har fået midlertidig beskyttelse, skal gøre det meget lettere for

<sup>38</sup> På en pressekonference den 5.2.2016 fastslog den græske indenrigsminister, Panagiotis Kouroumplis, at Grækenland anser Tyrkiet for et "tredjeland, det er sikkert at rejse igennem".

<sup>39</sup> Artikel 38, stk. 1, litra e), i direktiv 2013/32/EU om asylprocedurer.

flygtninge at finde lovlig beskæftigelse. Andre foranstaltninger, der er ved at blive truffet, skal fjerne hindringerne for samarbejdet med EU om bekæmpelse af smugling af migranter og irregulær migration samt brugen af oplysninger for at få flygtninge til at afholde sig fra at tage den farlige rejse til Europa. Tyrkiet har rapporteret om stigninger i antallet af irregulære migranter og smuglere, det tilbageholder, idet det arresterede 3 700 smuglere i 2015; det er dog nødvendigt at øge samarbejdet om retshåndhævelse og det retlige samarbejde.

Der har været stor kontakt med de tyrkiske myndigheder for at sikre, at der træffes konkrete foranstaltninger til inden for rammerne af **faciliteten for flygtninge i Tyrkiet**, der indeholder 3 mia. EUR, snarest muligt at begynde at finansiere projekter. I samarbejde med de tyrkiske myndigheder iværksatte Kommissionen en behovsvurdering vedrørende syrere, der ved udgangen af 2015 havde fået midlertidig beskyttelse i Tyrkiet. Der forventes i midten af februar et første overblik over behovsvurderingen med henblik på at finde frem til projekter, der skal finansieres via faciliteten. De prioriterede områder er humanitær bistand til flygtninge, socioøkonomisk støtte, arbejdsmarkedsintegration, sundhedspleje og social inklusion, lokal infrastruktur og forvaltning af flygtningestrømmen<sup>40</sup>.

Et andet vigtigt skridt vil være at gøre fremskridt, hvad angår **tilbagetagelser**. Det vil være vigtigt at sikre en effektiv gennemførelse af tilbagetagelsesaftalen mellem EU og Tyrkiet<sup>41</sup>, både hvad angår Tyrkiets tilbagetagelse af egne statsborgere og fra 1. juni 2016<sup>42</sup> tilbagetagelse af statsborgere fra andre lande, der har rejst i transit gennem Tyrkiet på deres vej til EU. Parallelt hermed er der blevet gjort en intensiv indsats for at gøre **den bilaterale tilbagetagelsesaftale mellem Tyrkiet og Grækenland** vedrørende statsborgere fra andre lande mere effektiv, men hidtil er det ikke lykkedes i tilstrækkelig grad at gennemføre den. Kommissionen er ved at undersøge, om der kan ydes yderligere støtte, og er parat til at arbejde tæt sammen med både de græske og de tyrkiske myndigheder for at optrappe tilbagesendelserne til Tyrkiet inden for rammerne af den eksisterende bilaterale aftale, indtil aftalen mellem EU og Tyrkiet træder fuldt ud i kraft.

**Næste vigtige skridt:**

- Kommissionen og medlemsstaterne skal hurtigt iværksætte de første foranstaltninger inden for rammerne af **faciliteten for flygtninge i Tyrkiet**.
- Tyrkiets og EU's indsats skal give reelle og hurtige **resultater, hvad angår opdæmningen af flygtningestrømmen** og effektive tilbagesendelser af irregulære flygtninge.

### **III.7 Støtte til flygtninge uden for EU**

Syrernes situation er desperat, idet der er 13,5 mio. syrere, der har brug for humanitær bistand - heraf er de seks millioner børn. I 2016 vil Kommissionen fortsætte med at yde den omfattende humanitære bistand, der blev ydet i 2015, for at dække flygtningenes mest akutte behov i den region, der er påvirket af **den syriske krise**. Trods intensiveringen af konflikten og forværringen af den humanitære situation med nye bølger af mennesker, der er blevet fordrevet, vil EU internt i Syrien sikre, at der ydes bistand til dem, der lider nød, i form af fødevarer, vand, husly og uddannelse, idet der i særlig grad fokuseres på de mest sårbare. Via trustfonden for Syrien vil der blive tildelt 350 mio. EUR i akut

<sup>40</sup> Tillægget til bilag 1 indeholder en liste over prioriterede områder.

<sup>41</sup> Det er et vigtigt element i køreplanen for visumliberalisering for tyrkiske statsborgere.

<sup>42</sup> Kommissionen har i overensstemmelse med den fælles handlingsplan fremsat forslag til foranstaltninger for at fremrykke det tidspunkt, hvorfra denne bestemmelse finder anvendelse, fra 1.10.2017 til 1.6.2016.

nødhjælp til 1,5 mio. flygtninge og overbebyrdede værtssamfund i Libanon, Tyrkiet, Jordan og Irak for at dække en række helt centrale behov såsom uddannelse, sundhedspleje og hygiejne. Kommissionen vil nu hurtigt indfri de afgivne tilsagn og udnytte alle politiske muligheder for at følge op på situationen. For eksempel er Kommissionen ved at udvikle innovative måder til at anvende handelspræferencer på til støtte for flygtninge i Jordan. Medlemsstaterne skal også hurtigt opfylde deres tilsagn for at være med til at skabe reelle forbedringer i marken.

Det internationale samfund skal fortsætte med at optrappe sin kollektive indsats for at hjælpe syriske flygtninge. EU skal udnytte de muligheder, som en række internationale fora giver for at understrege behovet for en **global indsats**. Dette kræver en omhyggelig forberedelse med henblik på mødet på højt niveau om "Global responsibility-sharing through Pathways for Admission of Syrian Refugees", som UNHCR afholder i Genève den 30. marts, FN's topmøde om humanitære forhold, der afholdes i Istanbul i maj 2016, og topmødet om, hvordan man tackler de store flygtninge- og migrantbevægelser, som afholdes i FN's Generalforsamling i september 2016. Dette vil give EU og det internationale samfund yderligere muligheder for at vise deres langsigtede støtte til Syrien og dets nabolande.

#### *De bagvedliggende årsager til fordrivelser i andre regioner*

EU støtter også flygtninge og værtslande andre steder i verden, hvor der sker fordrivelser. I midten af 2015 var der 4,1 mio. flygtninge og op mod 11,4 mio. internt fordrevne personer i landene syd for Sahara. I Sudan og Etiopien er der over 1 mio. flygtninge fra nabolandene ud over de næsten 3,5 mio. internt fordrevne. Derudover skaber det hurtigt voksende antal unge i Afrika<sup>43</sup> et pres.

Dette kræver et målrettet og vedholdende engagement fra EU og andre globale aktører i de pågældende lande. Der kan navnlig via **Nødtrustfonden for Afrika** hurtigt ydes støtte. For at bistå de lande, der er omfattet af trustfonden, med at give flygtninge fra regionen husly, er det nødvendigt at iværksætte projekter, der skal give flygtninge adgang til uddannelse, sundhedspleje og arbejdsmarkedet, samt yde støtte til dem til forvaltningen af deres grænser.

#### *Lovlige løsninger*

En anden måde at støtte flygtninge på lovlig vis er gennem **genbosætning eller ordninger for indrejse af humanitære årsager**. Det gør det muligt at skabe en lovlig måde, hvorpå personer i nød kan ydes beskyttelse, uden at de skal indlede de farlige rejser, der har forårsaget så mange menneskelige tragedier. Genbosætning udgør en global tilgang, og partnere, der samarbejder med UNHCR på verdensplan, er i stand til at støtte en samlet indsats for at hjælpe dem, der har brug for international beskyttelse.

Efter Kommissionens henstilling i juni 2015<sup>44</sup> blev der opnået enighed om en **genbosætningsordning for 22 504 personer** for at hjælpe fordrevne uden for EU, som har et tydeligt behov for international beskyttelse. På UNHCR's anmodning vil der ske en effektiv genbosætning inden for rammerne af den aftalte ordning i et tidsrum på to år. Ifølge oplysningerne fra de stater, der er involveret i ordningen, var **3 358 personer blevet genbosat ved udgangen af 2015**<sup>45</sup>. De aftalte tilsagn skal indfris rettidigt. Inden april vil Kommissionen på grundlag af de hidtidige erfaringer fremsætte forslag til et generelt genbosætningsinitiativ for at sikre en kollektiv tilgang til genbosætning og cementere den som et vigtigt redskab for, hvordan EU bistår lande, der har et stort antal flygtninge, og yder beskyttelse til flygtninge, uden at de behøver at rejse ad farlige illegale ruter i hænderne på menneskesmuglere.

<sup>43</sup> Afrikas befolkning, hvoraf 60 % er under 24, skønnes at stige med næsten 500 mio. inden 2030 - Kilde: FN, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2015).

<sup>44</sup> Kommissionens henstilling af 8.6.2015 om en EU-ordning for genbosætning (C(2015) 3560 final).

<sup>45</sup> Belgien (123), Tjekkiet (16), Irland (163), Italien (96), Nederlandene (220), Det Forenede Kongerige (1,000), Liechtenstein (20), Schweiz (387).

Det er nødvendigt hurtigt at få **den frivillige ordning med Tyrkiet om indrejse af humanitære årsager**<sup>46</sup> på plads for hurtigt at få gjort det lovligt for medlemsstaterne at tilbyde international beskyttelse til fordrevne fra konflikten i Syrien, og medlemsstaterne skal fremskynde arbejdet med Kommissionens henstilling. Aktiveringen af ordningen afhænger af, at antallet af personer, der på irregulær vis passerer grænsen fra Tyrkiet nedbringes, og kan tilpasses efter antallet af flygtninge i Tyrkiet. En hurtig indgåelse af en aftale og gennemførelsen heraf vil i høj grad være med til at skabe et godt migrationspolitisk forhold til Tyrkiet og supplere resultaterne af de foranstaltninger, der er planlagt i den fælles handlingsplan mellem EU og Tyrkiet.

**Næste vigtige skridt:**

- EU skal hurtigt følge op på tilsagnene fra *Londonkonferencen*.
- EU og dets medlemsstater skal øge deres engagement for at tage fat på de bagvedliggende årsager til fordrivelser, samtidig med at de samarbejder om at yde bistand og når *målet på 0,7 % i officiel udviklingsbistand*.
- Medlemsstaternes bidrag til Nødtruffonden for Afrika og Truffonden for Syrien skal øges, så de svarer til EU's bidrag.
- Medlemsstaterne skal fremskynde *genbosætning* som aftalt i 2015 og hurtigt stadfæste den frivillige ordning med Tyrkiet om indrejse af humanitære årsager som henstillet af Kommissionen den 15. december 2015.
- Inden april vil Kommissionen fremsætte forslag til et *genbosætningsinitiativ* for hele EU, som skal gøre det muligt optrappe indsatsen på genbosætningsområdet betydeligt.

#### IV GENNEMFØRELSE AF EU-RETTE/TRAKTATBRUDSSAGER

I september 2015 iværksatte Kommissionen et initiativ for at indlede eller fortsætte en række sager om fuld og korrekt gennemførelse af lovgivningen om asylprocedurer, modtagelsesforhold samt Dublinforordningen og Eurodac-forordningen vedrørende fingeraftryk og tilbagesendelse. På asylområdet vedtog Kommissionen i 2015 i alt 58 afgørelser (åbningsskrivelser og begrundede udtalelser) vedrørende gennemførelsen og overholdelsen af EU's asylregler siden 23. september 2015.

Siden disse tiltag i september har flere medlemsstater meddelt Kommissionen den nationale lovgivning, som de anser for at udgøre en fuldstændig gennemførelse af de pågældende direktiver. Kommissionens tjenestegrene er på nuværende tidspunkt ved at vurdere, om de meddelte foranstaltninger udgør en fuldstændig gennemførelse af direktiverne<sup>47</sup>. Som følge af at der ikke var blevet fremlagt en fuldstændig meddelelse, har Kommissionen i dag besluttet at afgive en begrundet udtalelse i 9 sager.

Hvad angår direktivet om tilbagesendelse, har Kommissionen sendt administrative skrivelser til 10 medlemsstater, hvori den beder om præciseringer vedrørende afgørelser om tilbagesendelse og om de foranstaltninger, der er truffet for at sikre en effektiv håndhævelse heraf. Efter at Kommissionen havde modtaget de pågældende medlemsstaters bemærkninger, arbejder den nu tæt sammen med dem for at finde frem til de hindringer og flaskehalse, der på nuværende tidspunkt hindrer tilbagesendelser,

<sup>46</sup> Kommissionens henstilling af 15.12.2015 om en frivillig ordning med Tyrkiet om indrejse af humanitære årsager (C(2015) 9490).

<sup>47</sup> Se bilag 8.

og finde de nødvendige løsninger, således at tilbagesendelsesprocenten øges, og det sikres, at medlemsstaternes forpligtelser opfyldes fuldt ud.

**Kommissionens arbejde vedrørende gennemførelsen af EU-retten og traktatbrudssager** afspejler det forhold, at en af svaghederne ved EU's migrationsstyringssystem og navnlig det fælles europæiske asylsystem har været den manglende fulde gennemførelse af forskrifterne og en uensartet gennemførelse af disse. Kommissionen arbejder hårdt på at hjælpe medlemsstaterne med fuldt ud at overholde EU-reglerne. Den vil fortsætte med at anvende de beføjelser, traktaterne giver den, og fuldt ud at følge op på potentielle og faktiske traktatbrudssager for at sikre fuld overholdelse af de i fællesskab aftalte EU-regler.

## V KONKLUSION

*Forud for Det Europæiske Råds møde i februar er det vigtigt at gøre alt, hvad der er nødvendigt for at genskabe orden i migrationssystemet og indføre kontrol med strømmene af irregulære migranter, der kommer via ruten over det østlige Middelhavsområde/Vestbalkan. Det Europæiske Råd skal fastlægge de foranstaltninger, der er nødvendige, og EU-institutionerne, EU-agenturerne og alle medlemsstaterne skal gennemføre dem målrettet.*

*En ordentlig grænseforvaltning kræver, at alle nyligt ankomne migranter rent faktisk registreres og kanaliseres videre til enten de nationale asylprocedurer, procedurer for omfordeling eller procedurer for tilbagesendelse, jf. EU's Dublinforordning. En fuldstændig anvendelse af EU's asyl- og grænseforvaltningsregler og gennemførelsen af kollektive afgørelser, der er truffet de senere år, vil sikre, at ansvaret fordeles ligeligt mellem EU-medlemsstaterne, og at de enkelte medlemsstater er i stand til at klare det.*

*For at fjerne incitamenterne til irregulær migration er det nødvendigt at forbedre forholdene i oprindelseslandene, samarbejde med vigtige transitlande såsom Tyrkiet, skabe pålidelige, lovlige kanaler for migration og sikre en effektiv, systematisk og rettidig tilbagesendelse og tilbagetagelse af dem, der ikke har ret til at blive.*

*Den Europæiske Union har en retlig og moralsk forpligtelse til samt et historisk ansvar for at tilbyde beskyttelse til dem, der er i nød. Flygtningekrisen er en krise, som EU kan - og skal - klare i fællesskab. Det kræver en samordnet indsats fra alle EU-lande, -institutioner og -agenturer på en række fronter for at få gennemført det, der er blevet aftalt. Kommissionen vil fortsat sætte alt ind på at bistå og støtte medlemsstaterne, således at de kan påtage sig deres ansvar.*

### **Bilag**

- Bilag 1: EU's og Tyrkiets fælles handlingsplan - Rapport om gennemførelsen
- Bilag 2: Statusrapport for Grækenland
- Bilag 3: Statusrapport for Italien
- Bilag 4: Omfordeling – status: Grækenland
- Bilag 5: Opfølgning på topmødet mellem landene på Vestbalkanruten – statusrapport
- Bilag 6: Igangværende foranstaltninger, der bidrager til beskyttelse af børn i forbindelse med migration
- Bilag 7: Medlemsstaternes tilsagn til trustfonde – tabel over status
- Bilag 8: Gennemførelse af EU-lovgivningen – status

- Bilag 9: Accepteret støtte fra medlemsstaterne til civilbeskyttelsesmekanismen for Serbien, Slovenien, Kroatien og Grækenland